Emploi et Développement social Canada
Employment and Social Development Canada
Canada

Évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation Première phase

RAPPORT FINAL
Juillet 2018

Direction de l'évaluation ▸ Direction générale des politiques stratégiques et de service

LT-312-08-18F

Évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation – Première phase

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne sur le site
canada.ca/publicentre-EDSC.

Ce document est aussi offert sur demande en médias substituts (gros caractères, braille, MP3, audio sur DC, fichiers de texte sur DC, DAISY, ou PDF accessible) en composant le 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Si vous utilisez un téléscripteur (ATS), composez le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2018

Pour des renseignements sur les droits de reproduction :
droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca

PDF
Nº de cat. : Em8-52/2018F-PDF
ISBN : 978-0-660- 27027-2

EDSC
Nº de cat. : LT-312-08-18F

Table des matières

Table des matières i
Liste des acronymes, figures et tableaux ii
Sommaire iii
Réponse de la direction vi
1. Introduction 1
2. Aperçu du programme 2
3. Pertinence 4
3.1 Besoin en services de prévention des conflits 5
3.2 Caractère distinctif des Services de prévention des conflits 6
3.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral 7
3.4 Compatibilité avec les priorités et les résultats stratégiques du Ministère 8
3.5 Collaboration avec les partenaires externes et d'autres secteurs, et influence sur ceux-ci 9
4. Efficacité 10
4.1 Satisfaction des clients et qualité des services 10
4.2 Contribution des services aux relations de travail entre les syndicats et les employeurs 11
4.3 Contribution aux négociations des conventions collectives 11
4.4 Contribution à la prévention et à la gestion des conflits en milieu de travail 12
4.5 Contribution de la médiation de griefs 14
4.6 Avantages des services de facilitation postérieure à la formation et suivis 15
4.7 Promotion, sensibilisation et mobilisation 16
5. Efficience et économie 18
5.1 Collecte de données, surveillance et établissement de rapports 18
5.2 Ressources humaines et financières 20
5.3 Structure de la gouvernance et des ressources humaines 22
6. Conclusions et recommandations 23
Annexe A : Questions d'évaluation (première et deuxième phases) 24
Annexe B : Méthodologie et limitations 26
Annexe C : Modèle logique du programme (2017) 28
Annexe D : Description des services de prévention des conflits et d'amélioration des relations du travail 29

Liste des acronymes, figures et tableaux

Liste des acronymes

SFMC Service fédéral de médiation et de conciliation

EDSC Emploi et Développement social Canada

Liste des figures

Figure 1 : Processus de résolution et de prévention des conflits tout au long du cycle de vie des conventions collectives 4
Figure 2 : Nombre de services de prévention des conflits (entre les exercices financiers de 2013 à 2014 et 2016 à 2017) 6
Figure 3 : Collaborations entre les Services de prévention des conflits et les partenaires internationaux 10
Figure 4 : Différends liés à la négociation collective (entre les exercices financiers de 2009 à 2010 et 2016 à 2017) 14

Liste des tableaux

Tableau 1 : Budget du programme et des Services de prévention des conflits (entre les exercices financiers de 2013 à 2014 et 2016 à 2017) 20

Sommaire

Ce rapport présente les constatations et les recommandations découlant de la première phase de l'évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation (ci-après appelé « le programme »), qui met l'accent sur le volet des Services de prévention des conflits et d'amélioration des relations du travail (appelé Services de prévention des conflits) du programme. La présente évaluation porte sur la période entre les exercices financiers de 2013 à 2014 et 2016 à 2017.

Au moment de la dernière évaluation (effectuée en 2014), une stratégie nationale d'élargissement et d'officialisation des Services de prévention des conflits du programme était en cours d'élaboration. Par conséquent, la présente évaluation n'a pas inclus les Services de prévention des conflits. De ce fait, la première phase de la présente évaluation examine dans quelle mesure le volet des Services de prévention des conflits du programme a contribué à améliorer les relations syndicat-patronat, à prévenir les conflits en milieu de travail et à faciliter les négociations des conventions collectives entre les parties (c.-à-d. entre les syndicats et les employeurs). La deuxième phase de l'évaluation étendra la période examinée jusqu'à l'exercice financier de 2019 à 2020 et se penchera sur la contribution des Services de prévention des conflits et des deux autres composantes du programme (c.-à-d. les Services de résolution des conflits et le Service consultatif des relations industrielles) au règlement des différends concernant la négociation collective et à la prévention des arrêts de travail. Elle déterminera également si les changements qui ont été apportés au programme ou qui sont en cours d'exécution sont les plus appropriés pour faciliter l'obtention des résultats escomptés du programme. Les questions d'évaluation de la première et de la deuxième phase sont énumérées à l'annexe A. L'évaluation du programme est conforme à la *Politique sur les résultats de 2016*. La méthode d'évaluation de la première et de la deuxième phase a été déterminée lors de la réunion du Comité de mesure du rendement et d'évaluation du 7 février 2017.

Les Services de prévention des conflits sont la branche proactive du Service fédéral de médiation et de conciliation. Ils offrent des services de prévention des conflits et d'aide concernant l'amélioration des relations du travail aux employeurs et aux syndicats sous la forme de séances de formation conjointes, de facilitation, de facilitation postérieure à la formation, de médiation de griefs et d'ateliers publics. Les Services de prévention des conflits ont pour objectif ultime d'aider les syndicats et les employeurs à renforcer leur propre capacité à reconnaître les problèmes et à résoudre les conflits en milieu de travail, ainsi qu'à établir des relations de travail durables et saines, sans aide ou besoin d'intervention extérieure. La présente évaluation consiste essentiellement à examiner en quoi les Services de prévention des conflits contribuent à faciliter d'harmonieuses négociations des conventions collectives et à cultiver des relations de travail collaboratives entre syndicats et employeurs. La deuxième phase évaluera la contribution du programme à la résolution des conflits en milieu de travail et à la prévention des arrêts de travail.

La présente évaluation conclut à la nécessité pour le programme d'envisager la promotion de ses services et de ses activités de sensibilisation auprès des clients potentiels, de clarifier la répartition des rôles et des responsabilités entre les bureaux régionaux et l'administration

centrale en vue de la responsabilisation et de la gestion efficiente des services à l'échelle du pays, et d'améliorer ses processus de collecte de données, de surveillance et d'établissement de rapports. Un sommaire des principales constatations émanant de la présente évaluation est présenté brièvement ci-après.

Pertinence

Les Services de prévention des conflits répondent à un besoin manifeste et croissant, comme l'ont exprimé les divers responsables du programme et des clients qui ont reçu différents types de services de prévention des conflits. En particulier, les responsables du programme et les clients sont d'avis que le programme fournit un service unique, en ce qu'il est gratuit, adapté aux besoins des clients et spécialement destiné aux employeurs sous réglementation fédérale. De plus, et en sus de la qualité des services, les clients ont systématiquement apprécié le professionnalisme, la neutralité et les connaissances des médiateurs / conciliateurs. Les Services de prévention des conflits influencent et soutiennent également d'autres organisations qui offrent des services similaires en dehors des champs de compétence fédérale, grâce à leur collaboration avec divers partenaires nationaux et internationaux.

Efficacité

Même si l'on ne peut attribuer la contribution aux relations de travail aux seuls services de prévention des conflits, la majorité des clients a indiqué avoir fait l'expérience d'une meilleure communication avec leurs homologues et, par voie de conséquence, d'une amélioration des relations syndicat-patronat et des négociations des conventions collectives. Selon les renseignements tirés de l'examen des documents et des entrevues avec les principaux intervenants ainsi qu'avec les responsables du programme, les Services de prévention des conflits ont aidé les parties à prévenir et à mieux gérer les conflits en milieu de travail. Ils ont ainsi permis d'éviter les recours à la résolution des différends[1]. Les clients ont indiqué que les activités de sensibilisation et de promotion des services de prévention des conflits auprès des clients potentiels pourraient être améliorées.

Efficience et économie

Le programme a accompli des progrès dans l'amélioration des mécanismes de collecte de données et d'établissement des rapports. Toutefois, la collecte de données, la surveillance et les rapports sur les activités et les résultats escomptés[2] en rapport avec les services de prévention des conflits nécessitent d'avantage d'amélioration. Selon les diverses sources de données, il semble également que la demande en services augmente avec le temps. Ainsi que l'ont fait remarquer les responsables du programme, le fait que les ressources humaines et financières des services soient limitées restreint sa capacité à soutenir les activités de sensibilisation et de promotion des services. En outre, la présente évaluation conclut que les services gagneraient d'un renforcement de la collaboration entre les bureaux régionaux et

[1] Les Services de résolution des conflits sont offerts par l'intermédiaire des services de conciliateurs et de médiateurs – des tiers dont le mandat est d'aider les deux parties à en arriver à une entente à l'amiable.

[2] De nombreux résultats immédiats et intermédiaires sont liés aux services de prévention des conflits, comme le décrit le modèle logique du programme (voir l'annexe C : Modèle logique du programme). Le programme a pour objectif ultime de « favoriser des relations de travail caractérisées par la collaboration et renouveler les conventions collectives ».

l'administration centrale dans une définition claire de leurs rôles, responsabilités et imputabilité respectifs dans la prestation des services de prévention des conflits dans à l'échelle nationale.

Recommandations

Les évaluateurs ont formulé les recommandations suivantes, qui s'appuient sur les données probantes recueillies :

1. Envisager de rehausser la sensibilisation et la promotion des services de prévention des conflits auprès des clients potentiels afin d'éviter et de réduire le recours aux services de résolution des conflits.
2. Définir plus clairement l'imputabilité, les rôles et les responsabilités entre les bureaux régionaux et l'administration centrale afin de promouvoir une gestion uniforme et efficiente des services à l'échelle nationale.
3. Continuer à améliorer la collecte des données, la surveillance et l'établissement de rapports sur les activités et les résultats escomptés des Services de prévention des conflits afin de mieux évaluer la contribution des services à l'amélioration des relations syndicat-patronat, à la prévention des conflits de travail et à la facilitation des négociations collectives entre les parties.

Réponse de la direction

Introduction

Le Service fédéral de médiation et de conciliation apprécie le présent processus d'évaluation à sa juste valeur, en particulier l'objectivité, la minutie et l'ouverture dont les évaluateurs ont fait preuve au cours du processus. À notre avis, l'évaluation du programme et les recommandations sont exactes sur le plan des points forts et de la valeur du programme ainsi que des aspects à améliorer afin de rehausser son efficacité et son efficience. La mise en œuvre des recommandations aura une incidence positive sur les relations de travail entre les syndicats et les employeurs et sur le processus de négociation collective.

Recommandations et réponses

Première recommandation : Envisager de rehausser la sensibilisation et la promotion des services de prévention des conflits auprès des clients potentiels afin d'éviter et de réduire le recours aux services de résolution des conflits.

Le secteur de programme souscrit pleinement à cette recommandation. Nous reconnaissons qu'il est important de promouvoir nos services et de renforcer notre sensibilisation auprès des clients qui ne les connaissent pas. Même si certaines initiatives visant à promouvoir les services de prévention des conflits et d'amélioration des relations du travail ont été entreprises dans le passé et ont connu un certain succès, nous convenons que des campagnes de promotion plus ciblées, systématiques et proactives augmenteraient la visibilité du programme dans son ensemble.

Mesure 1 : Créer une base de données nationale des clients.

Créer et tenir à jour une base de données nationale de tous les clients du programme afin de rendre la diffusion du matériel promotionnel plus efficace. Cet effort sera entrepris conjointement avec les inscriptions plus détaillées des clients dans le nouveau Système de travail intégré à l'échelle du Programme du travail (d'autres précisions à ce sujet sont présentées dans la troisième recommandation ci-dessous).

Date d'achèvement prévue : janvier 2019

Mesure 2 : Moderniser le site Internet du programme et l'utiliser comme organe de promotion.

Réviser les renseignements sur le programme et la description des services, et ajouter des renseignements au sujet des événements à venir.

Date d'achèvement prévue : janvier 2019

Améliorer l'aspect et la convivialité du site Internet.

Date d'achèvement prévue : octobre 2019

Mesure 3 : Créer des offres stratégiques à valeur ajoutée à l'intention des clients et des campagnes de promotion à grande échelle.

Créer, promouvoir et déployer des offres stratégiques à valeur ajoutée à l'intention des clients (p. ex. Projet de négociation facilitée) et des campagnes promotionnelles à grande échelle (régionales et nationales) auprès de notre clientèle générale, mais également de publics cibles, en ayant recours à un mélange de moyens promotionnels (courriel, courrier ordinaire, site Internet, brochures, liens vers des campagnes précises sur le site Internet, etc.).

Date d'achèvement : processus permanent

Deuxième recommandation : Définir plus clairement l'imputabilité, les rôles et les responsabilités entre les bureaux régionaux et l'administration centrale afin de promouvoir une gestion uniforme et efficiente des services à l'échelle nationale.

Les responsables du programme acceptent cette recommandation et reconnaissent qu'il est important d'avoir une structure organisationnelle solide, dont les rôles et l'imputabilité connexes sont clairement définis, afin de promouvoir une gestion uniforme et efficiente des services à l'échelle nationale.

Mesure 1 : Clarifier la structure actuelle.

Le programme clarifiera la structure organisationnelle actuelle. Les deux responsabilités distinctes des bureaux régionaux (conciliation, et prévention des conflits et d'amélioration des relations du travail) seront inscrites dans une structure de responsabilisation opérationnelle intégrée. Cela comprendra la clarification des rôles et des responsabilités respectifs entre les bureaux régionaux et l'administration centrale. Cette approche fera une meilleure promotion de la gestion uniforme et efficiente des services.

Date d'achèvement : janvier 2019

Troisième recommandation : Continuer à améliorer la collecte des données, la surveillance et l'établissement de rapports sur les activités et les résultats escomptés des Services de prévention des conflits afin de mieux évaluer la contribution des services à l'amélioration des relations syndicat-patronat, à la prévention des conflits de travail et à la facilitation des négociations collectives entre les parties.

Les responsables du programme souscrivent pleinement à cette recommandation, reconnaissant qu'il est important d'améliorer la collecte des données ainsi que la surveillance et l'établissement de rapports sur les activités et les résultats escomptés des Services de prévention des conflits et d'amélioration des relations du travail. Nous travaillons à ce genre d'initiative depuis plusieurs mois déjà.

Mesure 1 : Mise en œuvre d'un nouveau système de collecte des données.

Le Programme du travail est en train de mettre en œuvre un nouveau Système de travail intégré (STI) qui devrait corriger les problèmes de collecte de données et de qualité dans le secteur de programme. Le déploiement du module du programme est prévu pour juin 2018. En cas de retard dans la mise en œuvre, le secteur de programme continuera à utiliser le système actuel (base de données Access et feuille de calcul Excel) pour saisir les données et générer les rapports, jusqu'à ce que le nouveau système soit entièrement opérationnel.

Mesure 2 : Collecte de nouvelles données et consolidation de l'analyse.

Le secteur de programme commencera à recueillir les renseignements suivants au sujet des Services de prévention des conflits et d'amélioration des relations du travail:

- les demandes de services de prévention des conflits des clients (organisations, date de la demande, nature de la demande, région, date de prestation et capacité de répondre à la demande en temps opportun) ;
- un sommaire de l'évaluation des besoins, y compris des recommandations et une proposition d'étapes suivantes ;
- l'idée que se font les clients au sujet de l'incidence de l'intervention de prévention des conflits sur leurs relations de travail quotidiennes ou sur la prochaine ronde de négociations collectives.

Ces nouvelles données ajoutées à la possibilité d'établir des références croisées avec d'autres données du Système de travail intégré (STI), devrait permettre de renforcer l'analyse quantitative de l'impact des interventions en vue de la réalisation des données qualitatives sur la perception des clients. En particulier, les données du STI sur les résultats escomptés des négociations collectives (étape de résolution) ainsi que d'autres indicateurs de l'état des relations du travail, notamment en ce qui a trait à la santé et la sécurité du travail et les plaintes relatives aux normes du travail, seront mis à contribution dans l'évaluation des liens de causalité au fil du temps. Cette démarche devrait aider à mieux classifier les activités du programme en fonction de leur impact. Même si beaucoup d'autres facteurs influencent les négociations collectives, l'amélioration des données devrait permettre des analyses plus détaillées qu'elles ne l'ont été par le passé.

Date d'achèvement: janvier 2019

1. Introduction

Le Service fédéral de médiation et de conciliation fait partie du Programme du travail qui relève du ministère fédéral Emploi et Développement social Canada (EDSC). À l'échelon de l'administration centrale, le programme est composé de trois principaux volets, à savoir : (1) les Services de résolution des conflits, (2) le Service consultatif des relations industrielles, et (3) les Services de prévention des conflits et d'amélioration des relations du travail. Le programme fournit ses services de base par l'intermédiaire de médiateurs et de conciliateurs dans six bureaux régionaux situés dans l'ensemble du Canada. Les médiateurs et conciliateurs travaillent en première ligne dans la prestation de service de résolution et de prévention des conflits dans les régions. Ces trois volets seront évalués en deux phases. La première phase d'évaluation est axée sur le volet des Services de prévention des conflits et d'amélioration des relations du travail (appelés Services de prévention des conflits) du programme. La deuxième phase se penchera sur les deux autres volets du programme. Le présent rapport fait état des constatations et des recommandations de la première phase d'évaluation.

Les Services de prévention des conflits sont la branche proactive du Service fédéral de médiation et de conciliation. Ils offrent des services de prévention des conflits et d'aide concernent l'amélioration des relations du travail aux employeurs et aux syndicats sous la forme de séances de formation conjointes, de facilitation, de facilitation postérieure à la formation, de médiation de griefs et d'ateliers publics. Les services ont pour objectif d'aider les syndicats et les employeurs à renforcer leur propre capacité à reconnaître et à résoudre les problèmes et les conflits en milieu de travail, ainsi qu'à établir des relations de travail durables et saines, sans aide ou besoin d'intervention extérieure. Par rapport à cet objectif, la première phase de cette évaluation examine la contribution des services de prévention des conflits à la promotion de relations de travail collaboratives entre les syndicats et les employeurs, ainsi qu'à l'amélioration des processus de négociation collective entre les parties. La première phase de la présente évaluation porte sur la période entre les exercices financiers de 2013 à 2014 et 2016 à 2017. La deuxième phase étendra la période examinée jusqu'à l'exercice financier de 2019 à 2020 et évaluera également les deux autres volets du programme, à savoir les Services de résolution des conflits et le Service consultatif des relations industrielles. Plus précisément, la deuxième phase évaluera l'incidence nette du programme sur la résolution des conflits en milieu de travail, la réduction du nombre d'arrêts de travail et sur sa probable capacité à atténuer des effets négatifs sur l'économie.

Plusieurs sources de données ont été utilisées pour répondre aux questions d'évaluation énumérées à l'annexe A. Une description des méthodes employées (revue de la littérature, examen des documents et des données administratives, entrevues auprès des principaux intervenants regroupant des responsables du programme et des clients) et de leurs limitations sont fournies à l'annexe B. Il est important de noter que, d'après l'examen des données administratives, les renseignements nécessaires pour effectuer une analyse comparative entre

les sexes plus[3] (ACS+) des services de prévention des conflits n'étaient pas disponibles pour la présente évaluation.

2. Aperçu du programme

Au sein du Programme du travail d'EDSC, le programme cherche à promouvoir des relations de travail saines et coopératives entre les syndicats et les employeurs dans les milieux de travail sous réglementation fédérale[4]. Pour ce faire, le programme apporte son assistance aux syndicats et aux employeurs dans le cadre de la négociation et du renouvellement des conventions collectives, ainsi que dans la gestion des relations qui découlent de la mise en œuvre des conventions.

Le cadre des relations industrielles et la réglementation des pratiques de négociation collective sont établis dans la partie I du Code canadien du travail et le Règlement du Canada sur les relations industrielles. La conciliation[5], la médiation[6] et l'arbitrage[7] sont des concepts clés des relations de travail. Ils sous-entendent l'intervention d'un tiers neutre sans autre intérêt que la résolution du conflit. Le principal rôle du programme consiste essentiellement à assister les parties dans leur processus de négociation collective afin de les aider à résoudre les conflits de travail et à prévenir tout arrêt de travail subséquent.

La charge de travail du programme découle principalement des conflits du travail dans l'ensemble du Canada à mesure qu'ils surviennent. Même si la résolution des différends reste la partie principale de son mandat, le programme s'efforce également de travailler avec les parties au cours de la période fermée d'une convention collective afin de cerner et de régler les problèmes qui nuisent à leurs relations et qui pourraient avoir une incidence sur les futures rondes de négociation collective. Le programme reçoit les demandes de services de prévention des conflits de manière ponctuelle et les gère principalement par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux. Ces demandes sont inscrites au calendrier en fonction du nombre de dossiers de résolution des différends pour lesquels le programme est lié par les délais prévus

---

[3] L'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) est un outil analytique qui sert à évaluer les répercussions potentielles des politiques, des programmes ou des initiatives sur divers ensembles de personnes – femmes, hommes ou autres. L'ACS+ tient également compte de nombreux autres facteurs de l'identité, comme la race, l'ethnicité, la relation, l'âge et le handicap physique ou mental.

[4] Parmi les milieux de travail assujettis à la réglementation fédérale figurent notamment les banques, les télécommunications, la radiodiffusion, le transport aérien et le transport interprovincial par rail, route et pipeline, le transport maritime, les mines d'uranium, la manutention des grains, ainsi que certains milieux de travail dans les territoires, les administrations publiques autochtones et certaines sociétés d'État.

[5] Conciliation : le processus est déclenché lorsque le programme reçoit un avis de différend de l'une des parties à la négociation en vertu de l'article 71 du Code canadien du travail. Le ministre dispose ensuite de quinze jours pour nommer un conciliateur pour une période obligatoire de 60 jours. Pendant cette période, l'agent de médiation et de conciliation travaille avec les deux parties pour tenter de résoudre les enjeux de la négociation. (Source : Stratégie de mesure du rendement du SFMC – en date de novembre 2016)

[6] Médiation : en l'absence d'entente après la période de 60 jours, les parties sont tenues de respecter une période de réflexion de 21 jours. La médiation commence habituellement au cours de cette période ; les parties s'y soumettent de leur plein gré. C'est seulement après cette période de 21 jours que l'une ou l'autre des parties peut déclarer une grève ou un lock-out. (Source : Stratégie de mesure du rendement du SFMC – en date de novembre 2016)

[7] Arbitrage : les Services de résolution des conflits gèrent la nomination d'arbitres tiers externes en vue de la résolution des différends découlant de l'application ou de l'interprétation des conventions collectives (arbitrage des griefs), lorsque les parties ne peuvent pas s'entendre sur le choix d'un arbitre. (Source : Stratégie de mesure du rendement du SFMC – en date de novembre 2016)

par la loi.

Le programme fournit les trois services de base décrits ci-dessous par l'intermédiaire d'environ 20 agents de médiation et de conciliation dans six bureaux régionaux situés dans l'ensemble du Canada. Les agents de médiation et de conciliation sont responsables de la prestation des services de règlement des différends et de prévention des conflits et relèvent directement du directeur général du programme. Le modèle logique du programme est présenté à l'annexe B et décrit les diverses activités, les extrants et les résultats escomptés du programme.

En vertu des articles 72 et 105 du Code canadien du travail, les **Services de résolution des conflits** sont responsables de la nomination d'agents de médiation et de conciliation chargés d'appuyer la résolution des différends liés à la négociation collective. La principale différence entre la conciliation et la médiation est de nature législative : la conciliation est une étape obligatoire de la résolution des différends sous le régime du Code canadien du travail, alors que la médiation reste un processus volontaire. Les Services de résolution des conflits gèrent également la nomination d'arbitres tiers externes en vue de la résolution des griefs découlant de l'application ou de l'interprétation des conventions collectives, lorsque les parties ne peuvent pas s'entendre sur le choix d'un arbitre. De plus, cette unité est responsable de la nomination d'arbitres de grief tiers externes en vertu de la partie III, chargés de régler les plaintes pour congédiement injustifié et de désigner des arbitres dans le cadre des plaintes pour recouvrement de salaire dans les milieux de travail non syndiqués de compétence fédérale. Sous le régime de la Loi sur le Programme de protection des salariés, les Services de résolution des conflits s'occupent également de la nomination d'arbitres chargés d'examiner les décisions rendues dans les affaires de droit ou de ressort. Enfin, ils offrent aux artistes et aux producteurs une aide à la médiation en vertu de la Loi sur le statut de l'artiste dans la négociation de leur convention-cadre.

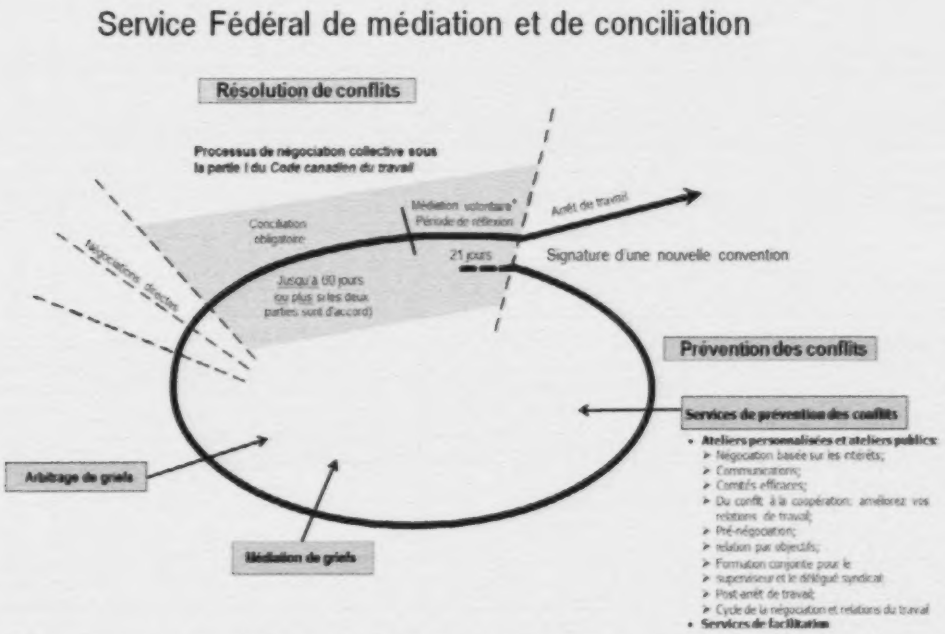
Le **Service consultatif des relations industrielles** est la branche des politiques et de recherche du programme. Ce volet du programme effectue des études et des analyses et conseille le ministre du Travail sur la gestion des conflits de travail très médiatisés touchant l'intérêt public et sur un éventail de questions liées aux relations industrielles. Cette unité apporte également une expertise technique aux comités intraministériels et interministériels sur le sujet des relations de travail dans les administrations sous réglementation fédéral et, à l'occasion, coordonne des initiatives législatives, comme les lois de retour au travail d'urgence. De surcroît, cette unité offre aux agents de médiation et de conciliation des données qui appuient le processus de médiation ou de conciliation.

Les **Services de prévention des conflits et d'amélioration des relations du travail** (appelés Services de prévention des conflits) sont la branche proactive du programme. Ils offrent une aide à la prévention des conflits et l'amélioration des relations du travail aux employeurs et aux syndicats. Les services sont fournis sous la forme de séances de formation conjointes, de services de facilitation, de facilitation postérieure à la formation, de médiation de griefs et d'ateliers publics (c.-à-d. les ateliers sur les relations de travail et le cycle de négociation et les ateliers de négociation basée sur les intérêts). Une description détaillée de ces services figure à l'annexe D. Les Services de prévention des conflits offrent ces services pendant la période fermée de la convention collective. Les services de prévention des conflits sont assurés par des agents de médiation et de conciliation sur l'ensemble du Canada. Des

ressources spéciales (à l'heure actuelle, le directeur des Services de prévention des conflits et son aide administratif) sont chargées d'élaborer la formation et de l'animer conjointement, ainsi que d'aider les médiateurs à assurer les services dans les régions. Les Services de prévention des conflits ont pour objectif général d'aider les employeurs et les syndicats à mieux prévenir et gérer les conflits en milieu de travail et à établir des relations de nature plus collaborative en vue de négocier une entente dans un plus grand esprit de collaboration au cours des futures rondes de négociation collective, ainsi que de gérer les problèmes courants qui surviennent en milieu de travail et améliorer de ce fait les relations de travail entre les syndicats et les employeurs.

La figure 1 ci-dessous illustre les processus de conciliation, de médiation et d'arbitrage et montre à quel moment les services de prévention des conflits et d'amélioration des relations du travail interviennent au cours du cycle de vie d'une convention collective.

Figure 1 : Processus de résolution et de prévention des conflits tout au long du cycle de vie des conventions collectives



Source : Stratégie de mesure du rendement du Service fédéral de médiation et de conciliation – en date de novembre 2016

3. Pertinence

Les Services de prévention des conflits cadrent avec les rôles et les responsabilités à l'échelle fédérale, ainsi qu'avec les priorités et les résultats stratégiques d'Emploi et Développement social Canada. Les services répondent à un besoin manifeste et croissant, et complètent d'autres services offerts visant l'objectif commun de la création de relations de travail

harmonieuses et coopératives. Les responsables du programme et les clients considèrent que les Services de prévention des conflits sont uniques. Leurs collaborations avec divers partenaires nationaux et internationaux soutiennent et influent sur d'autres domaines des services de prévention des conflits.

3.1 Besoin en services de prévention des conflits

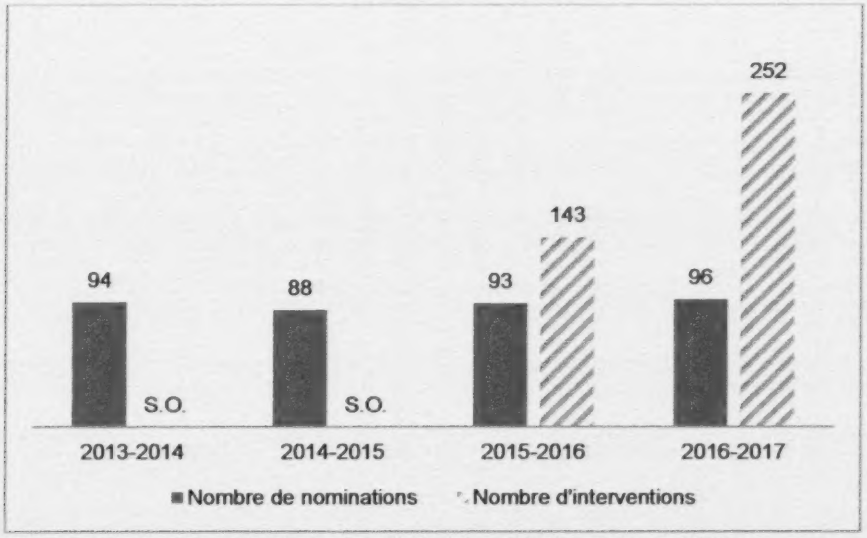
L'examen des documents et les entrevues avec les principaux intervenants ont révélé que le programme répond à un besoin manifeste de soutenir les employeurs sous réglementation fédérale dans la résolution et la prévention des conflits de travail. Il semble également que le besoin en services augmente avec le temps, si l'on se fie à l'examen des documents et des données administratives ainsi qu'aux points de vue des principaux intervenants.

Les responsables du programme[8] interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont systématiquement indiqué qu'ils avaient observé une augmentation de la demande en services de prévention des conflits au fil du temps. Les participants aux activités de prévention des conflits interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont confirmé que les services étaient nécessaires et ont indiqué qu'ils souhaiteraient obtenir d'autres types de services de prévention des conflits à l'avenir. Plus particulièrement, ces participants ont indiqué qu'il était nécessaire que les Services de prévention des conflits, en qualité de tiers neutre, apportent leur soutien à la création de relations de collaboration à la résolution des griefs et des problèmes sous-jacents et à l'animation des discussions et des négociations collectives.

D'après les données disponibles, il semblerait également que le nombre de services d'information a considérablement augmenté entre les exercices financiers de 2015 à 2016 et 2016 à 2017. Toutefois, il est important de noter qu'une nouvelle méthodologie de suivi des services d'information a été adoptée pendant l'exercice financier 2015 à 2016. La figure 2 ci-dessous montre le nombre de services de prévention des conflits en fonction des résultats découlant de deux méthodes différentes de collecte de données (c.-à-d. les nominations en prévention des conflits et les interventions de prévention des conflits).

[8] Les responsables du programme comprennent les médiateurs, les conciliateurs, les directeurs régionaux et les représentants du programme (administration centrale des Services de prévention des conflits).

Figure 2 : Nombre de services de prévention des conflits (entre les exercices financiers de 2013 à 2014 et 2016 à 2017)



Source : Rapports annuels du Service fédéral de médiation et de conciliation (entre les exercices financiers 2013 à 2014 et 2016 à 2017)

Avant l'exercice financier 2015 à 2016, les Services de prévention des conflits assuraient le suivi du nombre de services en fonction du nombre de nominations. La nomination constitue la demande initiale d'un service, qui peut concerner un ou plusieurs services de prévention des conflits offerts par des médiateurs ou des conciliateurs. La nouvelle méthodologie tient compte du nombre d'« interventions » de prévention des conflits (c.-à-d. services) offertes pour chaque nomination, qui indique le temps et les ressources consacrés par les médiateurs et les conciliateurs à la prestation des services aux clients. L'évaluation du nombre d'interventions montre que le nombre d'interventions de prévention des conflits a augmenté de 76 %[9] entre les exercices financiers de 2015 à 2016 et 2016 à 2017. Comme les services de prévention des conflits sont basés sur les demandes reçues des clients, cela pourrait indiquer[10] que le nombre de demandes de services de prévention des conflits augmente au fil du temps.

3.2 Caractère distinctif des Services de prévention des conflits

De l'avis des clients et des responsables du programme, les Services de prévention des conflits sont considérés comme étant uniques.

---

[9] Il est important de prendre note du changement de méthode de collecte de renseignements au sujet des services d'information, ainsi que de la mise en œuvre d'une nouvelle base de données servant à saisir ces renseignements. Cela pourrait avoir une incidence sur la validité des données disponibles. Ce sujet fait l'objet d'une discussion plus approfondie dans la section consacrée aux processus de collecte de données, de surveillance et d'établissement de rapports.

[10] Il est impossible de tirer des conclusions définitives concernant la hausse de la demande, et les données disponibles ne font qu'indiquer une augmentation de la demande en services de prévention des conflits. Le programme ne consigne pas le nombre de demandes de services de prévention des conflits; par conséquent, les données ne sont pas complètes concernant le niveau de demande en services.

Il existe d'autres organisations au Canada qui offrent des services de prévention des conflits, comme les universités, les entreprises du secteur privé, les cabinets juridiques et les experts-conseils privés. En outre, les provinces offrent des services de prévention des conflits similaires aux syndicats et aux employeurs relevant de la compétence provinciale. Cela dit, les Services de prévention des conflits ciblent les employeurs sous réglementation fédérale et sont spécialement adaptés à ces derniers. Dans l'ensemble, les Services de prévention des conflits sont considérés par les clients et les responsables du programme interrogés dans le cadre de la présente évaluation comme étant uniques, pour les raisons ci-après :

1) la qualité des services fournis par les médiateurs et les conciliateurs, ainsi que leurs connaissances, leur expertise et la profonde compréhension des diverses industries ;
2) la neutralité des médiateurs et des conciliateurs, qui contribue au caractère unique de leurs services ;
3) le fait que les services de prévention des conflits sont offerts gratuitement, contrairement aux autres services. Cela incite les clients, en particulier les petites organisations, à demander les services sans frais ;
4) l'exhaustivité des services de prévention des conflits et leur adaptation sur mesure aux besoins des clients et aux questions en jeu ;
5) l'aspect éducatif des services, qui offrent conjointement une aide à l'amélioration des relations du travail aux syndicats et aux employeurs afin de les aider à promouvoir des relations de travail caractérisées par la collaboration. Les clients ont également apprécié le soutien interpersonnel fourni par les médiateurs et les conciliateurs tout au long du processus de prévention des conflits.

La présente évaluation a révélé que, selon les points de vue des clients et des responsables du programme interrogés, les Services de prévention des conflits sont uniques, étant donné qu'ils sont offerts gratuitement, qu'ils sont adaptés aux besoins des clients et qu'ils ciblent particulièrement les employeurs sous réglementation fédérale. Outre la qualité des services, les clients ont systématiquement apprécié le professionnalisme, la neutralité et les connaissances des médiateurs et de conciliateurs.

3.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

L'examen des documents pertinents et les points de vue des responsables du programme révèle que le programme, y compris les Services de prévention des conflits, cadre avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral.

Dans le Budget de 2011, le gouvernement reconnaissait l'importance des services de prévention des conflits pour aider les syndicats et les employeurs à développer des relations de travail caractérisées par la collaboration, ainsi que la nécessité d'élargir les services. Le gouvernement a investi 1 million de dollars sur deux ans pour appuyer l'expansion des services de prévention des conflits, et un financement permanent de 500 000 $ par année a été confirmé au-delà des deux années initiales.

Le Service fédéral de médiation et de conciliation exerce ses activités sous le régime des dispositions de la partie I du Code canadien du travail[11]. Selon la définition du Code, le programme a pour mandat d'aider les parties à négocier et à gérer leurs conventions collectives et de conseiller le ministre du Travail sur les questions relatives aux relations de travail. Le Code souligne également le rôle du programme dans la promotion de relations syndicat-patronat harmonieuses et l'importance des relations de coopération entre les syndicats et la direction. Ces priorités cadrent clairement avec le mandat des Services de prévention des conflits. Le programme assume également des responsabilités, au titre de la partie III du Code canadien du travail ainsi que sous le régime de la Loi sur le Programme de protection des salariés[12] et de la Loi sur le statut de l'artiste[13], qui ne sont pas couvertes par la présente évaluation.

En outre, les responsables du programme se sont généralement entendus pour dire que les Services de prévention des conflits s'harmonisent avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral, car ils préviennent des conflits du travail et des arrêts de travail qui pourraient avoir une incidence négative sur le milieu de travail et sur la productivité.

3.4 Compatibilité avec les priorités et les résultats stratégiques du Ministère

L'examen des documents pertinents révèle que le programme, y compris les Services de prévention des conflits, cadre avec les priorités et les résultats stratégiques ministériels d'EDSC.

Plus particulièrement, les données tirées des documents ministériels[14] et des documents du programme montrent que les Services de prévention des conflits s'harmonisent avec le résultat stratégique d'EDSC suivant : un « environnement de travail sécuritaire, sain, équitable et inclusif et de relations de travail coopératives[15] ». L'examen des documents révèle que les Services de prévention des conflits contribuent à ce résultat stratégique en aidant les syndicats et les employeurs sous réglementation fédérale à créer des relations de travail caractérisées par la collaboration, en offrant toute une gamme de services de prévention des conflits et d'amélioration des relations du travail aux parties. Ces services prennent la forme de séances de formation conjointes, de services de facilitation, de facilitation postérieure à la formation, de médiation de griefs et d'ateliers publics (voir l'annexe D).

L'examen des documents révèle que l'un des résultats escomptés du Programme du travail d'EDSC se rapporte à des relations de travail coopératives. Les Services d'information contribuent directement à l'atteinte de cet objectif. Ils favorisent notamment des relations caractérisées par la collaboration et des négociations de conventions collectives harmonieuses entre les syndicats et les employeurs. L'examen des documents révèle en particulier qu'EDSC s'engage à élargir ses services d'information afin d'établir des relations de

---

[11] Code canadien du travail, dernière modification le 22 juin 2017
[12] Loi sur le Programme de protection des salariés (dernière modification le 1er mars 2013)
[13] Loi sur le statut de l'artiste (dernière modification le 19 juin 2017)
[14] Rapports ministériels sur le rendement et rapports sur les plans et les priorités d'EDSC
[15] Rapports sur les plans et les priorités d'EDSC (entre les exercices financiers 2013 à 2014 et 2017 à 2018)

travail coopératives, ce qui rejoint les objectifs du programme depuis l'injection de fonds supplémentaires par le gouvernement en 2011.

3.5 Collaboration avec les partenaires externes et d'autres secteurs, et influence sur ceux-ci

A travers la collaboration avec les homologues provinciaux et internationaux, les Services de prévention des conflits ont contribué à influencer et à soutenir leurs partenaires dans le domaine des services de prévention des conflits.

L'examen des documents et les entrevues avec les principaux intervenants révèlent que les Services de prévention des conflits collaborent et échangent des pratiques exemplaires avec les administrations provinciales, les partenaires internationaux, ainsi qu'avec les représentants de divers comités et initiatives nationaux. Ces collaborations influencent et appuient d'autres secteurs des services de prévention des conflits à l'échelle nationale et internationale.

En particulier, les Services de prévention des conflits se sont associés aux provinces pour offrir et coanimer des ateliers publics à l'intention des administrations fédérales et provinciales. Par exemple, l'examen des documents et des données administratives montre que pendant l'exercice financier 2015 à 2016, les Services de prévention des conflits ont offert sept (7) ateliers publics en collaboration avec cinq (5) provinces canadiennes. De plus, pendant l'exercice financier 2016 à 2017, trois (3) ateliers publics ont été organisés en collaboration avec une province canadienne. Ces collaborations ont renforcé les liens entre le programme et ses homologues provinciaux et ont facilité l'échange de renseignements et de pratiques exemplaires. Les clients et les responsables du programme interrogés ont fait remarquer que ces collaborations sont particulièrement utiles pour aider les provinces à renforcer leurs services de prévention des conflits.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se sont engagés à partager leur expertise et leurs ressources en participant à l'Association canadienne des administrateurs de la législation ouvrière. La responsabilité de cette initiative horizontale revient au Programme du travail d'EDSC et aux ministères provinciaux du Travail. En outre, le programme collabore et échange des pratiques exemplaires avec d'autres partenaires, comme le Conseil canadien des relations industrielles, le Congrès du travail du Canada, ainsi que certaines universités et certains centres de recherche.

Le programme a également contribué aux progrès des activités de prévention des différends à l'échelle internationale en s'engageant dans diverses collaborations bilatérales et en participant à divers colloques avec d'autres pays, comme la Chine, le Chili, l'Argentine et la France (voir la figure 3).

Figure 3 : Collaborations entre les Services de prévention des conflits et les partenaires internationaux

L'échange a permis à diverses parties d'apporter une contribution et de comprendre comment les processus de médiation et de conciliation, ainsi que les services de prévention des conflits, se déroulent dans différents pays. Dans l'ensemble, il a appuyé l'échange de solutions innovantes et pratiques à la résolution des problèmes liés aux relations du travail.

4. Efficacité

Dans l'ensemble, la presque totalité des participants interrogés qui ont reçu des Services de prévention des conflits sont très satisfaits de ces services. Ils ont systématiquement indiqué que les médiateurs et les conciliateurs étaient l'un des points forts des services. Même si l'on ne peut attribuer la contribution aux relations de travail aux seuls services de prévention des conflits, presque tous les clients ont indiqué avoir fait l'expérience d'une meilleure communication avec leurs homologues et, par voie de conséquence, d'une amélioration des relations syndicat-patronat à la suite des services reçus. Il semble, d'après l'examen des documents et les entrevues avec les responsables du programme et des clients, que les services d'information ont contribué à améliorer les négociations entre les parties et les ont une meilleure prévention et gestion des conflits en milieu de travail. L'un des principaux aspects identifiés comme nécessitant une amélioration se rapporte à la promotion et à la communication des services d'information aux clients, ainsi qu'à la sensibilisation auprès des clients potentiels.

4.1 Satisfaction des clients et qualité des services

Dans l'ensemble, les clients étaient hautement satisfaits des services fournis par les Services de prévention des conflits. Les clients ont constamment mis l'accent sur la qualité des services et sur les compétences des médiateurs et des conciliateurs.

D'un type de service à l'autre, les clients ont jugé que le soutien offert par les médiateurs et les conciliateurs était de haute qualité. L'expérience, les connaissances, la compétence et la neutralité des

> « Ce sont des gens absolument exceptionnels [...] c'est le meilleur service du gouvernement. J'ai vécu aux États-Unis et au Canada, et c'est le meilleur service que j'aie vu dans l'un ou l'autre pays. »
> **Participant à l'atelier de formation**

médiateurs et des conciliateurs ont été citées par la majorité des personnes interrogées comme étant les points forts des services.

Presque tous les participants aux divers types d'activités de prévention des conflits (voir l'annexe D) recommanderaient chaleureusement les services à d'autres organisations et souhaiteraient obtenir d'autres types de services de prévention des conflits à l'avenir. Les clients ont apprécié le soutien interpersonnel fourni par les médiateurs et les conciliateurs tout au long du processus de prévention des conflits. Leur engagement, leur ouverture, leur transparence et leur tact ont été systématiquement notés et grandement appréciés par les clients.

> « Si nous n'avions pas eu recours à une médiation, et si les médiateurs n'avaient pas mentionné ces services, nous n'aurions pas su qu'ils existaient. »
> **Participant à la facilitation postérieure à la formation**

Les suggestions d'amélioration des clients se rapportaient à la promotion des services de prévention des conflits, à la sensibilisation ainsi qu'à la disponibilité des ressources. Ces constatations sont abordées plus en détail dans les sections suivantes consacrées à la promotion et à la sensibilisation.

4.2 Contribution des services aux relations de travail entre les syndicats et les employeurs

Même si l'on ne peut pas attribuer la contribution aux relations de travail aux seuls services de prévention des conflits, de nombreux exemples de réussite montrent que les participants aux activités de prévention des conflits sont mieux équipés pour établir des conventions collectives en ayant recours à la collaboration et pour gérer les conflits en milieu de travail et les prévenir avant qu'ils n'éclatent. Les services ont facilité la communication entre les clients et, de ce fait, ont amélioré les relations de travail entre les parties. Les clients ont élargi leurs perspectives au sujet de la résolution des conflits et des problèmes sans recourir à la conciliation ou à l'arbitrage.

4.3 Contribution aux négociations des conventions collectives

D'après les opinions des participants aux ateliers de formation, aux ateliers publics, aux activités de facilitation et de facilitation postérieure à la formation qui ont été interrogés dans le cadre de cette évaluation, tout concorde pour indiquer que les Services de prévention des conflits ont contribué à améliorer la communication et les relations de travail entre les parties et, par conséquent, à améliorer leurs négociations des conventions collectives.

Il est important de noter que de nombreux facteurs peuvent influer sur les négociations des conventions collectives et sur les relations entre les syndicats et les employeurs. Ces facteurs comprennent notamment le consentement des syndicats et des employeurs à s'engager dans le processus de prévention des conflits, ainsi que le processus décisionnel des deux parties.

Les données probantes qui sont ressorties de l'évaluation montrent ce qui suit :

- la majorité[16] des participants aux ateliers de formation, aux ateliers publics et aux activités de facilitation et de facilitation postérieure à la formation qui ont été interrogés dans le cadre de cette évaluation avaient apporté une contribution considérable à l'amélioration de la communication et des relations de travail entre les parties. Une communication plus efficace a aidé les clients à parvenir à des conventions collectives de manière collaborative et efficiente. Elle a également aidé les clients à développer et à rétablir des relations de confiance. Par conséquent, plusieurs clients ont indiqué être en mesure de prévenir les conflits et d'éviter la conciliation ou l'arbitrage ;
- avec l'aide d'un tiers neutre (c.-à-d. les médiateurs ou les conciliateurs), les employeurs et les syndicats ont pu apprendre à adopter de meilleures méthodes de communication et de négociation, sans tomber dans un mode conflictuel. De nombreux clients ont affirmé que les services les avaient aidés à élargir leurs perspectives et à comprendre la réalité des deux parties présentes à la table de négociation ;
- les clients ont pu acquérir de nouvelles compétences et ont pu découvrir et appliquer des notions à l'aide d'exemples tirés de la vie réelle.

En ce qui concerne les aspects à améliorer, l'un des clients a suggéré qu'en sus des ateliers de négociation basée sur les intérêts[17], il serait utile d'organiser des ateliers dans d'autres domaines d'intérêt[18]. De plus, les responsables du programme ont fait remarquer que les Services de prévention des conflits devaient assurer le suivi de la participation des clients aux activités de prévention des conflits, de leurs expériences et des résultats des négociations subséquentes. Cela permettrait au programme de surveiller et de mesurer les résultats en assurant le suivi du succès des processus de négociation collective. La surveillance et l'établissement de rapports sur les résultats font l'objet d'une discussion plus poussée dans la section consacrée à l'efficience et à l'économie.

4.4 Contribution à la prévention et à la gestion des conflits en milieu de travail

D'après les points de vue des participants aux ateliers de formation, aux ateliers publics, aux activités de facilitation et de facilitation postérieure à la formation, les différents types de services de prévention des conflits ont aidé les clients à prévenir et à gérer les conflits en milieu de travail avec plus d'efficacité.

Les participants aux ateliers de formation et aux ateliers publics ont constaté une amélioration des relations syndicat-patronat, comme l'ont indiqué les participants à ces activités interrogés dans le cadre de la présente évaluation. Ils ont été en mesure d'utiliser les concepts découverts au cours de la formation, y compris le processus de négociation basée sur les

---

[16] Seuls deux participants aux ateliers sur dix ont déclaré que les ateliers de formation n'avaient eu aucune incidence sur leur démarche de négociation ou n'avaient pas encore contribué à leur processus de négociation collective, car ce dernier n'avait pas encore commencé.

[17] Les Services de prévention des conflits offrent des ateliers de négociation basée sur les intérêts. La négociation basée sur les intérêts est une démarche visant à créer un processus de négociation plus ouvert grâce à la mise en commun d'information, à la résolution conjointe des problèmes et à la pleine participation entre les parties présentes à la table de négociation. Les ateliers encouragent les clients à envisager des solutions de rechange aux processus traditionnels de négociation collective en élargissant l'éventail des solutions possibles.

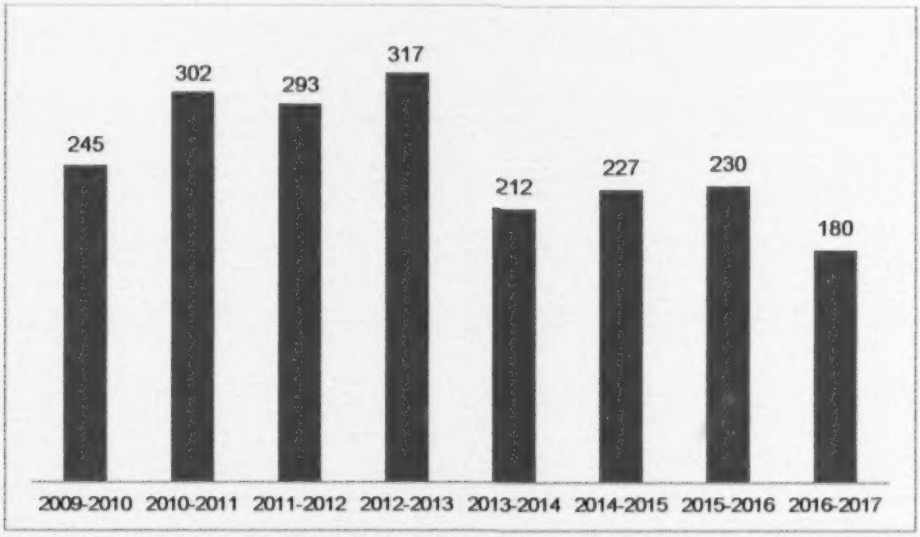
[18] Les autres sujets d'atelier suggérés concernent les avantages pécuniaires et les normes de l'industrie.

intérêts, dans leurs activités quotidiennes afin de résoudre les problèmes survenus en milieu de travail. Les clients ont également indiqué que leur participation aux ateliers de formation les avait aidés à établir des relations basées sur l'ouverture, la transparence et l'honnêteté. Elle les avait également incités à développer un esprit de collaboration, ce qui a contribué à la prévention des interruptions de travail. Comme l'un des principaux intervenants l'a révélé, l'approfondissement des relations et l'application des notions apprises peuvent être particulièrement difficiles pour les grandes organisations dont les clients se situent dans différentes régions.

Les participants aux séances de facilitation qui ont été interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont mentionné que ces séances leur donnaient l'occasion d'interagir, de communiquer et de résoudre des problèmes en ayant recours à la collaboration au lieu de l'action en justice. Plusieurs participants ont déclaré que les services de facilitation avaient amélioré les relations syndicat-patronat et avaient permis aux parties d'adopter une démarche collaborative pour résoudre les problèmes sans intervention extérieure. Ils ont rétabli la confiance entre les parties, ce qui est considéré comme un facteur clé dans les négociations. Les participants aux ateliers de facilitation postérieure à la formation ont indiqué que les séances de facilitation les avaient aidés à établir des relations de travail « durables » caractérisées par des communications continues et par un dialogue ouvert. Elles ont aidé les participants à se faire une idée objective des questions fondamentales sous-jacentes et à les résoudre afin d'améliorer leurs relations de travail avec leurs homologues. Les Services de prévention des conflits les ont aidés à mettre en pratique de nouvelles techniques de communication, à gérer les situations problématiques et à prévenir les griefs grâce à des pratiques de communication améliorées.

Les Services de prévention des conflits comptent parmi les facteurs qui pourraient contribuer à une diminution du nombre de différends relatifs à la négociation collective. Comme plusieurs clients interrogés l'ont souligné, les services de prévention des conflits ont aidé les parties à éviter d'avoir recours aux services de résolution des conflits. La figure 4 ci-dessous montre le nombre d'avis de différend publiés depuis l'exercice financier 2009 à 2010.

Figure 4 : Différends liés à la négociation collective (entre les exercices financiers de 2009 à 2010 et 2016 à 2017)



Source : Rapports annuels du Service fédéral de médiation et de conciliation (de 2013-2014 à 2016-2017)

En 2013, les Services de prévention des conflits ont élaboré leur stratégie nationale afin d'officialiser les services de prévention des conflits à l'échelle du pays. Les évaluateurs ont examiné le nombre moyen de différends avant et après 2013 et ont constaté que le nombre d'avis de différend avait reculé de 27 % après 2013. Le nombre moyen de différends entre les exercices financiers de 2009 à 2010 et 2012 à 2013 était de 289, alors que ce chiffre était tombé à 2012 après l'exercice financier 2013 à 2014. Le déclin du nombre de différends pourrait indiquer que les relations syndicat-patronat s'améliorent, entraînant une diminution du nombre de différends.

4.5 Contribution de la médiation de griefs

Les entrevues avec les principaux intervenants font ressortir que la médiation de griefs a contribué à réduire les conflits en milieu de travail en ouvrant le dialogue entre les parties et en aidant les syndicats et les employeurs à régler les griefs accumulés. Dans certains cas, les parties ont été en mesure de résoudre les problèmes grâce à la médiation de griefs, ce qui leur a évité de devoir obtenir des services de conciliation ou d'arbitrage. Rien n'indique l'existence d'une relation directe entre le nombre de demandes de médiation de griefs et l'état des relations syndicat-patronat, et on ignore s'ils s'influencent réciproquement. Par conséquent, dans la présente évaluation, les données liées aux contributions de la médiation de griefs proviennent des expériences et des points de vue des participants à la médiation de griefs.

La médiation de griefs est le dernier processus par lequel passent les clients avant de recourir à la conciliation ou à l'arbitrage. Les entrevues avec les principaux intervenants ont révélé

qu'avec l'appui des médiateurs, presque toutes[19] les parties ont été en mesure de régler un nombre considérable de griefs (de 125 à 350) dans un court laps de temps. Les clients ont indiqué que les médiations des griefs les avaient aidés à établir une relation de confiance entre les syndicats et les employeurs, relation qui était non existante avant leur recours aux Services de prévention des conflits. Elles ont aidé les clients à apprendre comment aborder les questions avec objectivité et ont favorisé les communications entre les deux camps, ce qui a amélioré les relations entre les parties. En particulier, les personnes interrogées ont indiqué que les médiateurs avaient été en mesure d'instaurer un climat de confiance dans lequel elles avaient pu discuter des problèmes, et qu'ils avaient offert une évaluation et une vue neutres des désaccords.

Les participants à la médiation de griefs interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont noté que les médiateurs sont le point fort du processus. Les parties en cause ont grandement apprécié leur neutralité, leurs connaissances, leur expérience et leur compréhension. Ils sortent des procédures formelles pour pouvoir résoudre les problèmes et aider les clients à parvenir à un consensus. En outre, les clients ont apprécié le soutien interpersonnel offert par les médiateurs et les conciliateurs, leur disponibilité tout au long du processus, ainsi que la souplesse dont ils ont fait preuve pour répondre aux besoins des clients.

Certains représentants du programme et participants aux services de prévention des conflits interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont fait remarquer qu'il était nécessaire d'obtenir un équilibre en ce qui concerne le parcours professionnel des médiateurs et conciliateurs. Selon certaines indications, la majorité des médiateurs et conciliateurs serait composée d'anciens représentants syndicaux, et il pourrait être avantageux pour les services d'embaucher plus de médiateurs et de conciliateurs qui représentaient auparavant les employeurs afin de compléter la composition du groupe, comme l'ont suggéré quelques personnes interrogées. Toutefois, la capacité du programme d'embaucher des médiateurs et des conciliateurs qui présentent un profil professionnel particulier pourrait être limitée, et peut également reposer sur des facteurs multiples qui n'entraient pas dans la portée de la présente évaluation. De surcroît, en ce qui concerne les antécédents des médiateurs et des conciliateurs, l'un des participants à la médiation de griefs a fait remarquer qu'il pourrait être bénéfique pour les Services de prévention des conflits de s'assurer de la disponibilité d'un nombre plus important de médiateurs et de conciliateurs bilingues dans chaque région, afin de pouvoir répondre aux divers besoins et demandes des clients.

4.6 Avantages des services de facilitation postérieure à la formation et suivis

Les participants aux séances de facilitation, de médiation de griefs et de facilitation postérieure à la formation interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont particulièrement apprécié la communication régulière établie avec les médiateurs et les conciliateurs, ainsi que les relations directes et interpersonnelles que ces derniers ont établies avec eux. C'est pour cette

[19] Seuls deux clients ont déclaré que les parties n'étaient pas parvenues à un consensus dans certains cas et que, dans ces situations, les médiateurs n'avaient pas de pouvoir ou de contrôle sur la prise de décisions ou l'établissement de la véracité des affirmations formulées au cours du processus de médiation. Dans de tels cas, les relations syndicat-patronat s'améliorent lentement.

raison que les participants à ces activités n'ont pas trouvé la nécessité d'un suivi officiel et appréciaient davantage les discussions informelles ouvertes et suivies avec les médiateurs et les conciliateurs tout au long des activités de prévention des conflits.

Les participants à ces activités ont indiqué que les suivis effectués par les médiateurs et les conciliateurs prenaient la forme de discussions informelles soutenues tout au long du processus de prévention des conflits. Il n'existe aucun processus de suivi formel. Les participants appréciaient les discussions continues et n'hésitaient pas à prendre contact avec leurs médiateurs ou conciliateurs. Lorsque les évaluateurs ont demandé aux clients si un suivi officiel serait avantageux, la majorité d'entre eux ont indiqué qu'un tel suivi officiel n'était pas nécessaire. Les relations directes et interpersonnelles établies par les médiateurs et les conciliateurs avec leurs clients étaient considérées comme étant les plus appropriées. Les clients appréciaient la démarche informelle et interactive qui leur permettait de rester sur la bonne voie et d'avancer dans le processus. Elle laissait les clients formuler des commentaires tout au long du processus de prévention des conflits et leur permettait de traiter et de régler les problèmes immédiatement avec l'aide des médiateurs ou des conciliateurs. Le besoin de suivi varie d'un cas à l'autre.

En ce qui concerne les participants aux séances de facilitation, certains clients ont fait l'objet d'un suivi après leurs séances. Les médiateurs ou conciliateurs ont communiqué avec les clients pour vérifier la situation de leur convention collective et de la relation syndicat-patronat à la suite de leurs séances de facilitation. En particulier, les participants aux ateliers de facilitation postérieure à la formation ont indiqué que les services leur ont permis d'établir des relations « durables » caractérisées par des communications continues et par un dialogue ouvert. Ils ont aidé les parties à régler progressivement les griefs et à élargir leurs perspectives. De même, les participants aux séances de facilitation postérieure à la formation qui n'avaient pas fait l'objet d'un suivi n'ont pas estimé que ce dernier fût nécessaire.

De même, la plupart des participants aux ateliers de formation interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont eu des discussions informelles avec les médiateurs ou les conciliateurs et ont été en mesure de formuler des commentaires et de discuter des questions soulevées en personne tout au long de la formation. Ils ont indiqué que le processus était généralement interactif, et n'ont pas jugé nécessaires les suivis formels.

4.7 Promotion, sensibilisation et mobilisation

Les Services de prévention des conflits ont déployé des efforts pour accroître la visibilité de leurs services. Toutefois, les clients ont cité les activités de promotion et de sensibilisation liées aux services de prévention des conflits parmi les aspects à améliorer. La capacité du programme à promouvoir les services est limitée par l'insuffisance de ses ressources humaines et financières, comme l'ont souligné les responsables du programme qui ont été interrogés dans le cadre de la présente évaluation.

> « Je pense que le SFMC devrait faire plus de publicité pour ses services [...]. Il devrait aussi être plus présent dans le milieu de travail ; être là pour mieux vendre son produit. »
> **Participant à un atelier public**

Les principaux[20] outils promotionnels des Services de prévention des conflits sont les médiateurs et conciliateurs et les ateliers publics. Les responsables du programme ont fait remarquer que la promotion des services se fait principalement de bouche à oreille, lorsque les médiateurs et conciliateurs et les clients sont engagés dans un processus de résolution des différends (c.-à-d. une conciliation ou une médiation). Les responsables du programme ont noté l'importance du contact humain qui s'est développé entre les médiateurs et conciliateurs et leurs clients. Les clients des Services de prévention des conflits sont ceux qui ont pris connaissance de l'existence des services à l'occasion d'un processus de résolution des différends antérieur. Selon les points de vue des principaux intervenants, les médiateurs et conciliateurs ne font pas systématiquement et fréquemment la promotion des services auprès des clients potentiels, car les ressources humaines et financières actuelles ne suffiraient pas pour prendre en charge l'augmentation de la demande qui découlerait d'une promotion accrue. Les médiateurs et les conciliateurs ont fait particulièrement remarquer que certaines régions ont le temps de faire la promotion des services de prévention des conflits contrairement à d'autres dont la charge de travail de médiation et de conciliation est plus élevée, et qui de ce fait n'ont pas le temps nécessaire pour faire la promotion proactive de leurs services.

Les Services de prévention des conflits organisent des ateliers publics pour accroître la visibilité de leurs services, en faire connaître la gamme complète et en faire la promotion. Même si certains clients ont indiqué que les ateliers publics leur avaient fait connaître les Services de prévention des conflits, d'autres personnes interrogées ont dit que les ateliers ne leur avaient pas fait découvrir d'autres services de prévention des conflits. Rien n'indique dans quelle mesure ces ateliers publics ont sensibilisé les participants, puisqu'aucune donnée[21] n'est recueillie à ce sujet. Toutefois, les principaux intervenants ont révélé que la plupart des participants aux activités de prévention des conflits avaient participé au fil des ans à plus d'un type d'activité offert par les Services de prévention des conflits. Cela indique que les clients ont peut-être vécu une expérience positive et étaient reconnaissants du soutien apporté par les Services de prévention des conflits. Les clients qui n'ont pas utilisé les services plus d'une fois ont indiqué qu'ils n'hésiteraient pas à les demander à l'avenir, si le besoin s'en faisait ressentir.

Les suggestions d'amélioration présentées par les clients se rapportaient principalement aux activités de sensibilisation et de promotion des Services de prévention des conflits. Ils ont suggéré que le programme gagnerait en renforçant ses activités de sensibilisation auprès des clients potentiels qui ne sont pas nécessairement au courant des services et qui pourraient en avoir besoin. À cet égard, les Services de prévention des conflits ont élaboré un plan préliminaire concernant le lancement d'une nouvelle initiative, appelée « Projet de négociation facilitée »[22], en septembre 2017. Le projet a pour but de répondre proactivement aux besoins des clients qui cherchent à se préparer à une ronde de négociation collective imminente et ont besoin du soutien des Services de prévention des conflits. Il est également nécessaire de

---

[20] Les autres outils promotionnels comprennent un site Internet, des documents à distribuer et des brochures, des invitations par courriel en masse et le bouche-à-oreille à diverses rencontres et conférences régionales et nationales offertes par le programme.

[21] Rien ne permet de mesurer à quel degré les clients connaissent les Services de prévention des conflits. Les clients qui ont été interrogés avaient reçu des services de prévention des conflits et, par conséquent, savaient déjà que les services existent. Cela est lié à l'une des limitations de la présente évaluation.

[22] Plan de lancement du « Projet de négociation facilitée » (élaboré en septembre 2017)

mieux communiquer la disponibilité et le calendrier des services d'information aux clients tout au long de l'année. Les responsables du programme ont systématiquement indiqué que le programme dispose de ressources humaines et financières limitées pour renforcer et augmenter la promotion des services et prendre en charge l'accroissement de la demande qui se produirait si les clients étaient mieux au courant de l'existence des services.

5. Efficience et économie

L'évaluation a cerné les aspects à améliorer suivants concernant l'efficience des services :

1. la collecte de données, la surveillance et l'établissement de rapports sur les activités et les résultats escomptés liés aux services de prévention des conflits ;
2. le manque de clarté dans la gouvernance et l'obligation de rendre compte concernant les rôles et responsabilités relatifs aux services de prévention des conflits dans l'ensemble du pays.

5.1 Collecte de données, surveillance et établissement de rapports

Même si les Services de prévention des conflits ont déployé des efforts considérables pour surveiller les activités et les extrants, l'évaluation a révélé qu'ils devaient accorder une attention supplémentaire au suivi du nombre de demandes de services de prévention des conflits ainsi qu'à la surveillance et à la mesure de l'atteinte des résultats escomptés et des contributions à leur atteinte[23].

Les Services de prévention des conflits ont élaboré un processus de surveillance normalisé afin d'assurer le suivi des activités de prévention des conflits à l'échelle du pays. Le principal processus de rassemblement de données pour les Services de prévention des conflits consiste en des rapports hebdomadaires préparés par les médiateurs et les conciliateurs pour faire état des activités de résolution et de prévention des différends dans leurs régions respectives. Ces rapports se sont révélés comme efficaces dans le renforcement de la collaboration et l'échange d'information entre les divers bureaux régionaux et l'administration centrale. En outre, les Services de prévention des conflits ont développé, pendant l'exercice financier 2016 à 2017, une nouvelle base de données qui leur permet de stocker les données recueillies par l'intermédiaire des rapports hebdomadaires, de les gérer et d'en produire des rapports. Les rapports hebdomadaires préparés par les médiateurs et conciliateurs et la nouvelle base de données ne sont pas reliés de manière systémique ; par conséquent, les données sont saisies manuellement dans la base de données par l'administration centrale des Services d'information. Même si la mise en œuvre du nouveau mécanisme de surveillance et de la base de données interne peut être considérée comme une amélioration par rapport à la dernière évaluation, l'examen des données administratives a révélé des incohérences et des écarts dans les données liées aux Services de prévention des conflits, ce qui fait qu'il est difficile de s'y fier pour les besoins de la présente évaluation. On remarque également

[23] Voir l'annexe B pour consulter le modèle logique du programme.

l'absence[24] d'un processus systématique et centralisé pour le recueil des commentaires des clients qui ont participé aux diverses activités de prévention des différends.

Il est également important de noter que, d'après l'examen des données administratives, il semble que le nombre de demandes de services d'information n'est pas surveillé et enregistré par les Services de prévention des conflits. Le nombre de services offerts est consigné en fonction des renseignements fournis par les médiateurs et conciliateurs dans leurs rapports hebdomadaires. Cela sous-entend que les Services de prévention des conflits n'auraient pas les renseignements nécessaires pour surveiller les divers niveaux de la demande d'une région à l'autre.

Le programme a également établi en 2017 un profil de renseignements sur le rendement à l'appui de la surveillance et de l'établissement de rapport sur les activités, les extrants et les résultats liés aux divers volets du programme. Compte tenu de la base de données et des processus d'établissement de rapports actuellement en place, les Services de prévention des conflits sont uniquement en mesure de faire état des paramètres liés au nombre de services de prévention des conflits (c.-à-d. les activités et les extrants). Les responsables du programme ont fait remarquer que le type de renseignements recueillis ne permet pas de mesurer les résultats et les contributions liés aux services de prévention des conflits. La base de données interne ne prend généralement pas en charge la conservation et la gestion de ce type de renseignements d'une manière détaillée et organisée. C'est pour ces raisons que les responsables du programme ont souligné la nécessité pour les Services de prévention des conflits de surveiller et de prendre en compte les renseignements suivants aux fins de la surveillance et de l'établissement de rapports :

- les expériences des syndicats et des employeurs qui participent aux activités de prévention des différends ;
- l'historique des relations syndicat-patronat ;
- les besoins en formation[25] relevés par les clients, y compris les clients potentiels qui pourraient gagner à recevoir des services de prévention des conflits ;
- la date d'expiration des conventions collectives.

La surveillance de ce type de renseignements permettrait aux responsables du programme d'anticiper et de gérer proactivement la demande en services de prévention des conflits. Il serait également avantageux de surveiller les améliorations dans les négociations des conventions collectives et les relations syndicat-patronat à la suite de la participation des clients aux activités de prévention des différends. Cela permettrait au programme de mesurer et de surveiller les résultats escomptés et les contributions des services. Pour assurer le suivi de ce type de renseignements, il est possible d'accroître des mesures quantitatives et qualitatives, ainsi que de renforcer les processus de collecte de données dans les régions à l'appui du rassemblement et de la surveillance centralisés des données relatives aux services de prévention des conflits.

---

[24] Examen des documents et des données administratives à l'appui de l'évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation – décembre 2017

[25] Les médiateurs et conciliateurs effectuent une évaluation diagnostique des besoins afin de recueillir des renseignements sur les besoins en matière de prévention des différends chez les clients qui ont présenté une demande de services de prévention des conflits.

Il est également important de noter que, d'après l'examen des données administratives, les renseignements nécessaires à une analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) des services de prévention des conflits ne sont pas disponibles pour la présente évaluation. À l'avenir, le programme pourrait étudier les possibilités de prendre en charge une ACS+.

5.2 Ressources humaines et financières

Les responsables du programme ont indiqué que les ressources actuellement disponibles ne suffisent pas à soutenir les activités d'expansion, de promotion et de sensibilisation sur les services.

L'examen des documents montre que, pendant le premier trimestre 2016, l'administration centrale a élaboré une stratégie de promotion des Services de prévention des conflits qui n'a pas pu être mise en œuvre. Cette situation je justifie par le fait que les Services de prévention des conflits ne pouvaient pas mettre l'accent sur l'accroissement de la demande à l'époque. Les représentants du programme interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont systématiquement fait remarquer que l'augmentation et la modification de la demande ne pourraient pas être prises en charge par les ressources humaines et financières actuelles. Comme l'indique le tableau 1, le budget des Services de prévention des conflits représente entre 7 % et 11 % du budget total du programme entre 2013 et 2017.

Tableau 1 : Budget du programme et des Services de prévention des conflits (entre les exercices financiers de 2013 à 2014 et 2016 à 2017)

Exercice	Budget total du programme	Services de prévention des conflits	Dépenses des Services de prévention des conflits	Budget des Services de prévention des conflits par rapport au budget total du programme (pourcentage)
2013	6 404 509 $	569 300 $	444 039 $	9 %
2014	6 756 755 $	734 616 $	604 376 $	11 %
2015	6 811 551 $	707 809 $	593 216 $	10 %
2016	6 426 955 $	474 268 $	422 436 $	7 %
2017	6 481 697 $	539 622 $	436 065 $	8 %

Source : Système de gestion ministérielle d'EDSC

Les dépenses comptabilisées par les Services de prévention des conflits représentaient 81 % du budget total alloué aux services en 2017.

Dans les limites des ressources disponibles, l'une des principales activités entreprises pour accroître les services de prévention des conflits a consisté à préparer et à mettre en œuvre des ateliers publics à compter de l'exercice financier 2013 à 2014. Ces ateliers sont un moyen d'offrir une formation aux membres du milieu canadien des relations de travail (c.-à-d. les clients, les étudiants universitaires et les spécialistes des relations de travail), et pour accroître

la visibilité des Services de prévention des conflits. Ces ateliers sont offerts à l'échelle régionale et ont attiré environ 300[26] participants par année.

Les principaux intervenants internes ont indiqué que la demande en services de prévention des conflits varie au fil du temps, car elle dépend fortement de la situation économique. Comme indiqué précédemment, le nombre de services de prévention des conflits a augmenté au cours des quelques dernières années (entre les exercices financiers de 2015 à 2016 et 2016 à 2017). Les responsables du programme interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont noté qu'ils avaient observé une augmentation de la demande en services de prévention des conflits au fil du temps. Les enjeux planétaires et l'économie comptent parmi les facteurs qui suscitent l'augmentation de la demande en services de prévention des conflits, selon les responsables du programme. Ces derniers ont également fait remarquer que les ateliers publics, qui ont mieux fait connaître les Services de prévention des conflits, ainsi que la qualité des services fournis, ont peut-être contribué à l'augmentation de la demande. En outre, comme l'ont indiqué les représentants du programme, le niveau de la demande varie d'une région à l'autre, ce qui signifie que certaines régions font face à des demandes plus nombreuses que d'autres. Par conséquent, les besoins en ressources humaines et financières des Services de prévention des conflits peuvent varier selon les régions. De surcroît, comme l'ont mentionné les responsables du programme, il semble que les employeurs et les syndicats tournent leur attention vers la prévention des différends et que les clients prennent progressivement conscience du fait qu'il existe un autre moyen de résoudre les problèmes avant qu'ils ne se transforment en interruptions de travail potentielles.

Même si quelques rares principaux intervenants ont déclaré qu'il n'existait aucune concurrence de priorités entre les Services de prévention des conflits et les Services de résolution des conflits, la plupart des représentants du programme ont affirmé que la résolution des différends l'emporte sur les services de prévention des conflits, en raison des conséquences potentielles des conflits du travail et des périodes prescrites qui y sont associées sous le régime de la partie I du Code canadien du travail. Par exemple, les responsables du programme ont retenu des médiateurs ou conciliateurs dans différentes régions afin de répondre aux besoins en services de prévention des conflits là où ils se font le plus sentir. Plusieurs bénéficiaires des services de prévention des conflits interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont également mentionné la nécessité de ressources supplémentaires, car il était évident que le temps des médiateurs et conciliateurs était limité.

> « Même s'ils étaient rapidement disponibles, ils suivent un échéancier rigoureux et doivent aider beaucoup de gens. Ils nous ont montré qu'ils peuvent nous aider à toute heure de la journée, mais je pense qu'ils subissent une pression intense, plus forte que nécessaire. »
> **Participant à la facilitation postérieure à la formation**

L'examen des documents a révélé qu'en 2011, le gouvernement a investi 1 million de dollars sur deux ans pour accroître la prestation des services de prévention des conflits, et un financement permanent de 500 000 $ par année a été confirmé au-delà des deux années initiales. Selon l'examen des documents, pour appuyer l'expansion des services et prendre en charge l'augmentation de la demande, le programme a nommé onze (11) médiateurs et

[26] Examen des documents et des données administratives à l'appui de l'évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation – décembre 2017 Le nombre de participants aux ateliers publics déclaré par année présentait des divergences ; par conséquent, un chiffre approximatif est indiqué.

conciliateurs supplémentaires pendant l'exercice financier 2014 à 2015 et a ajouté le rôle de directeur des Services de prévention des conflits à l'administration centrale pendant l'exercice financier 2015 à 2016.

Le programme a également étudié de nouvelles façons de réduire les coûts en fournissant les ateliers publics en collaboration avec les provinces. Ces collaborations ont permis aux Services de prévention des conflits et aux provinces de partager les coûts associés à la mise en œuvre et à l'animation de ces ateliers à l'intention des clients des administrations fédérales et provinciales. Malgré les nouvelles approches adoptées pour réduire les coûts associés aux services, et d'après les points de vue des principaux intervenants et l'examen des documents, il semble que les Services d'information gagneraient à se doter de ressources humaines et financières supplémentaires pour appuyer les activités de promotion, d'expansion et de sensibilisation de ses services.

5.3 Structure de la gouvernance et des ressources humaines

Les constatations de l'évaluation soulignent la nécessité d'une structure de gouvernance et de responsabilisation claire dans les Services de prévention des conflits afin d'améliorer l'efficience des services.

L'administration centrale a créé le rôle de directeur des Services de prévention des conflits, chargé de coordonner les services avec les bureaux régionaux, d'apporter de l'aide aux médiateurs et conciliateurs (selon les besoins), et de renforcer la commercialisation et la communication des services. L'administration centrale des Services de prévention des conflits offre un soutien et une assistance ponctuels aux médiateurs et conciliateurs, en fonction des besoins et des demandes présentés par ces derniers. Même si le directeur des Services de prévention des conflits participe à la conception et à l'animation des ateliers dans l'ensemble du pays, les médiateurs et les conciliateurs déterminent et offrent les services de prévention des conflits[27] de manière autonome, et consultent l'administration centrale afin d'obtenir un soutien pour la conception et la prestation des services. Les demandes de soutien présentées à l'administration centrale varient d'une région à l'autre. Certaines régions sont considérées comme étant indépendantes, alors que d'autres associent le directeur dans la conception et à la prestation des services. Le directeur des Services de prévention des conflits a également lancé des projets, tels que la conception de nouveaux ateliers (nouveaux sujets), le « Projet de négociation facilité » et l'organisation d'ateliers sur la conception de la formation à l'intention des médiateurs et conciliateurs visant à rehausser davantage la qualité de la formation[28]. Comme indiqué précédemment, le directeur collabore également avec les organisations homologues à l'échelle provinciale et internationale. Même si la structure des ressources humaines a été officialisée[29] grâce au recrutement du directeur des Services de prévention des conflits, il semble qu'il n'existe aucune procédure nationale officielle pour la conception et la prestation des services.

---

[27] Entrevues des principaux intervenants avec les responsables du programme

[28] Examen des documents et des données administratives à l'appui de l'évaluation du Service fédéral de médiation et de conciliation – décembre 2017

[29] Entrevues des principaux intervenants avec les responsables du programme

Pour ce qui est de la structure des ressources humaines, les médiateurs et conciliateurs qui assurent la conception et la prestation des services de prévention des conflits ne relèvent pas du directeur responsable des Services de prévention des conflits, mais de leurs propres directeurs régionaux, qui travaillent sous les ordres du directeur général du programme. Par conséquent, il n'existe aucun rattachement hiérarchique entre les médiateurs et conciliateurs et le directeur responsable de ces services à l'administration centrale. Les médiateurs et conciliateurs interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont systématiquement indiqué que des collaborations plus étroites sont nécessaires entre les divers bureaux régionaux et les Services de prévention des conflits à l'administration centrale afin de discuter des améliorations potentielles, de développer de nouvelles initiatives et de déterminer de nouvelles approches pour la conception et la prestation des services de prévention des conflits à l'échelle nationale.

Les Services de prévention des conflits offrent des ateliers de formation dans les régions en fonction des besoins des clients. Certains responsables du programme interrogés dans le cadre de la présente évaluation se sont demandés s'il était efficient que différents médiateurs ou conciliateurs offrent le même type d'ateliers de formation à l'échelle du pays et si les Services de prévention des conflits gagneraient à avoir des ressources consacrées à la prestation d'une seule et même formation aux clients de toutes les régions. Certaines personnes interrogées ont suggéré qu'il serait avantageux d'avoir un Comité des services de prévention des conflits ou des formateurs spéciaux à l'administration centrale afin de renforcer les collaborations entre les bureaux régionaux et l'administration centrale dans le domaine de la conception et de la prestation des services de prévention des conflits.

La structure actuelle des ressources humaines et de la gouvernance des services de prévention des conflits pourrait de ce fait entraver la capacité du programme de rendre compte du rendement et de l'efficience des Services de prévention des conflits.

6. Conclusions et recommandations

Les Services de prévention des conflits répondent à un besoin manifeste, et il semble[30] que le besoin en services de prévention des conflits augmente au fil du temps.

Les services ont affiché des points forts et enregistré des succès dans les domaines suivants :

[30] Comme le révèlent les diverses sources de données (examen des documents et des données administratives et points de vue des clients et des responsables du programme interrogés dans le cadre de la présente évaluation).

- les clients et les responsables du programme ont jugé que les Services de prévention des conflits étaient uniques, en raison de leur approche (par exemple, ils sont gratuits), du groupe ciblé (par exemple, employeurs sous réglementation fédérale) et de la haute qualité des services ;
- les clients des Services de prévention des conflits ont systématiquement apprécié et reconnu la neutralité, l'expérience, les connaissances et le professionnalisme des médiateurs et conciliateurs ;
- par l'intermédiaire de leurs collaborations avec leurs homologues provinciaux et internationaux, les Services de prévention des conflits ont contribué à influencer et à soutenir leurs partenaires externes à l'échelle nationale et internationale ;
- d'après les expériences et les points de vue des clients, tout concorde pour indiquer que les services ont contribué à améliorer la communication entre les parties et, de ce fait, à améliorer les relations syndicat-patronat et à faciliter les négociations des conventions collectives. Il semble également que les services ont aidé les parties à résoudre des griefs et à mieux prévenir et gérer les conflits en milieu de travail.

L'évaluation a cerné les recommandations suivantes concernant les services pour l'avenir. Le programme pourrait :

1. Envisager de rehausser la sensibilisation et la promotion des services de prévention des conflits auprès des clients potentiels afin d'éviter et de réduire le recours aux services de résolution des conflits.
2. Définir plus clairement l'imputabilité, les rôles et les responsabilités entre les bureaux régionaux et l'administration centrale afin d'appuyer une gestion uniforme et efficiente des services dans l'ensemble du pays.
3. Continuer à améliorer la collecte des données, la surveillance et l'établissement de rapports sur les activités et les résultats escomptés des Services de prévention des conflits afin de mieux évaluer la contribution des services à l'amélioration des relations syndicat-patronat, à la prévention des conflits de travail et à la facilitation des négociations collectives entre les parties.

Annexe A : Questions d'évaluation (première et deuxième phases)

Première phase
Pertinence
1. Dans quelle mesure le Service fédéral de médiation et de conciliation continue-t-il de répondre à un besoin manifeste ? 2. Dans quelle mesure le Service fédéral de médiation et de conciliation cadre-t-il avec les priorités du gouvernement et les résultats stratégiques ministériels ? 3. Dans quelle mesure le Service fédéral de médiation et de conciliation s'harmonise-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral ?
Efficacité

1. Dans quelle mesure les activités de prévention des différends du Service fédéral de médiation et de conciliation aident-elles à prévenir les conflits et à améliorer les relations ?
   a) Le nombre de clients qui ont bénéficié des services de prévention des conflits a-t-il augmenté ?
   b) Les clients qui ont participé aux activités de prévention des différends du Service fédéral de médiation et de conciliation sont-ils mieux équipés pour conclure une convention collective de manière collaborative et efficiente à l'occasion de leur prochaine ronde de négociation collective ?
   c) Les activités de prévention des différends aident-elles les parties à mieux prévenir et gérer les conflits en milieu de travail au cours de la période fermée de la convention collective ?
   d) Les clients qui ont utilisé les services de médiation de griefs parviennent-ils à régler les griefs plus efficacement ?
   e) Les clients qui ont bénéficié de suivis relatifs aux activités de prévention stratégique sont-ils mieux équipés pour prévenir ou régler les futurs griefs ?
   f) Dans quelle mesure les ateliers de formation font-ils la promotion d'une démarche de négociation collective davantage caractérisée par la collaboration ?
   g) Les clients qui ont bénéficié à la fois d'une formation et d'une facilitation postérieure à la formation sont-ils en mesure de mettre en pratique les leçons retenues avec plus d'efficacité que les clients qui n'ont reçu aucune facilitation postérieure à la formation ?
2. Dans quelle mesure les employeurs et les syndicats sont-ils au courant des services de prévention des conflits offerts par le Service fédéral de médiation et de conciliation ?
3. Dans quelle mesure le programme influence-t-il et soutient-il le travail des autres provinces canadiennes et des partenaires internationaux dans le domaine de la prévention des différends ?

Efficience et économie

1. Le programme dispose-t-il de processus, de données et d'outils lui permettant de surveiller et de mesurer ses progrès dans la réalisation des résultats escomptés de ses activités de prévention des différends ?
2. La stratégie nationale et les autres initiatives visant à accroître les activités de prévention et les améliorations apportées au programme en réponse à la dernière évaluation sont-elles mises en œuvre, et ces initiatives sont-elles les plus appropriées pour améliorer l'efficience du programme et atteindre les résultats escomptés ?
3. Dans quelle mesure le programme a-t-il accompli des progrès dans l'amélioration de la collecte de données et de l'établissement de rapports sur ses activités et ses résultats, ainsi que dans le rehaussement de l'efficience en milieu de travail et de l'utilisation des ressources ?

Deuxième phase

Efficacité

1. Dans quelle mesure les activités de médiation et de conciliation contribuent-elles à régler les différends liés à la négociation collective et à prévenir les arrêts de travail ?
2. Dans quelle mesure les arbitres sont-ils nommés en temps opportun ?

Efficience et économie

3. Les changements qui ont été apportés ou qui sont en cours de mise en œuvre sont-ils les plus appropriés pour faciliter l'obtention des résultats escomptés du programme ?

Annexe B : Méthodologie et limitations

La méthodologie de la première phase de l'évaluation repose sur trois sources de données, à savoir un examen des documents, une analyse des données administratives et deux types d'entrevues avec les principaux intervenants. Une description de chaque source de données et de ses limitations suit.

1. Examen des documents

Les documents du programme relatifs aux Services de prévention des conflits ont été examinés afin de comprendre le contexte actuel ainsi que les améliorations apportées au programme depuis la dernière évaluation. L'examen des documents a porté sur les documents internes produits par le programme pour appuyer l'expansion et la mise en œuvre d'initiatives liées aux Services de prévention des conflits ainsi que sur une série de documents ministériels, législatifs et autres documents externes. L'examen des documents a également englobé un examen des commentaires et des témoignages des clients qui avaient reçu des services de prévention des conflits, pour étayer l'évaluation de l'efficacité des services.

Limitations

Dans l'ensemble, l'accès à tous les documents internes et externes pertinents était problématique. Pour les besoins de la présente évaluation, toutes les questions qui n'étaient pas pleinement étayées par l'examen des documents ont été étudiées grâce aux entrevues avec les principaux intervenants internes, à savoir les représentants du programme.

2. Examen des données administratives

La dernière évaluation du programme avait conclu à la nécessité d'améliorer les méthodes de collecte de données et les mécaniques d'établissement de rapports du programme. Depuis lors, les Services de prévention des conflits ont accompli des progrès considérables en élaborant un nouveau système de base de données Access pour prendre en charge la gestion et la surveillance des renseignements relatifs aux services. L'examen des données administratives comprenait une analyse et un examen des données relatives aux services de prévention des conflits pour la période entre les exercices financiers de 2013 à 2014 et 2016 à 2017. Les données administratives ont permis de déterminer dans quelle mesure les activités et les résultats des services de prévention des conflits sont surveillés et si le système de base de données et les données saisies appuient une prise de décisions fondée sur des données probantes.

Limitations

L'examen des données administratives révèle que les données relatives aux services de prévention des conflits manquent de cohérence et d'exactitude. En outre, la base de données actuellement en place ne prend pas pleinement en charge la surveillance et le compte rendu des résultats escomptés du programme (voir l'annexe B). Cela s'explique par l'absence des renseignements[31] qui pourraient faciliter la mesure de la contribution des services à

[31] Les renseignements potentiels pourraient comprendre l'historique des relations syndicat-patronat, ainsi que le rassemblement centralisé de commentaires des clients concernant l'éventail complet des services de prévention des conflits.

l'amélioration des relations syndicat-patronat et des négociations des conventions collectives. Ces questions seront abordées plus en détail dans la discussion sur les résultats et les recommandations.

3. Entrevues avec les principaux intervenants

Soixante-dix (70) entrevues avec les principaux intervenants ont été menées afin de recueillir les points de vue des représentants du programme, des clients (syndicats et employeurs) et des parties externes. Deux séries d'entrevues avec les principaux intervenants se sont déroulées et étaient structurées de la manière suivante :

- groupe 1 : trente (30) principaux intervenants ont été interrogés afin d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des services du point de vue des responsables du programme à l'administration centrale, des médiateurs et conciliateurs, des directeurs régionaux, des partenaires externes ainsi que de certains clients choisis ;
- groupe 2 : quarante (40) principaux intervenants ont été interrogés pour obtenir des réponses aux questions d'évaluation par type de service de prévention des conflits, et donc pour pouvoir évaluer la contribution des divers types de services aux relations syndicat-patronat et aux processus de négociation collective entre les parties. Une description détaillée de chaque type de service figure à l'annexe C. Les entrevues ont été menées auprès de clients[32] qui avaient reçu des services de prévention des conflits au cours des trois dernières années.

Limitations

Les entrevues ont été menées avec des clients qui connaissaient les services de prévention des conflits et qui en avaient bénéficié au cours des trois années précédentes. Il manquait des renseignements concernant les clients potentiels qui n'avaient pas bénéficié des services de prévention des conflits et qui auraient pu s'en trouver avantagés. Par conséquent, les évaluateurs n'ont pas effectué d'analyse comparative entre les clients qui avaient reçu des services de prévention des conflits pendant la période visée par l'évaluation et les clients potentiels.

En outre, la taille limitée de l'échantillon des participants aux diverses activités de prévention des différends n'a pas permis d'effectuer une évaluation quantitative de la notoriété et de la nécessité des services de prévention des conflits chez les clients.

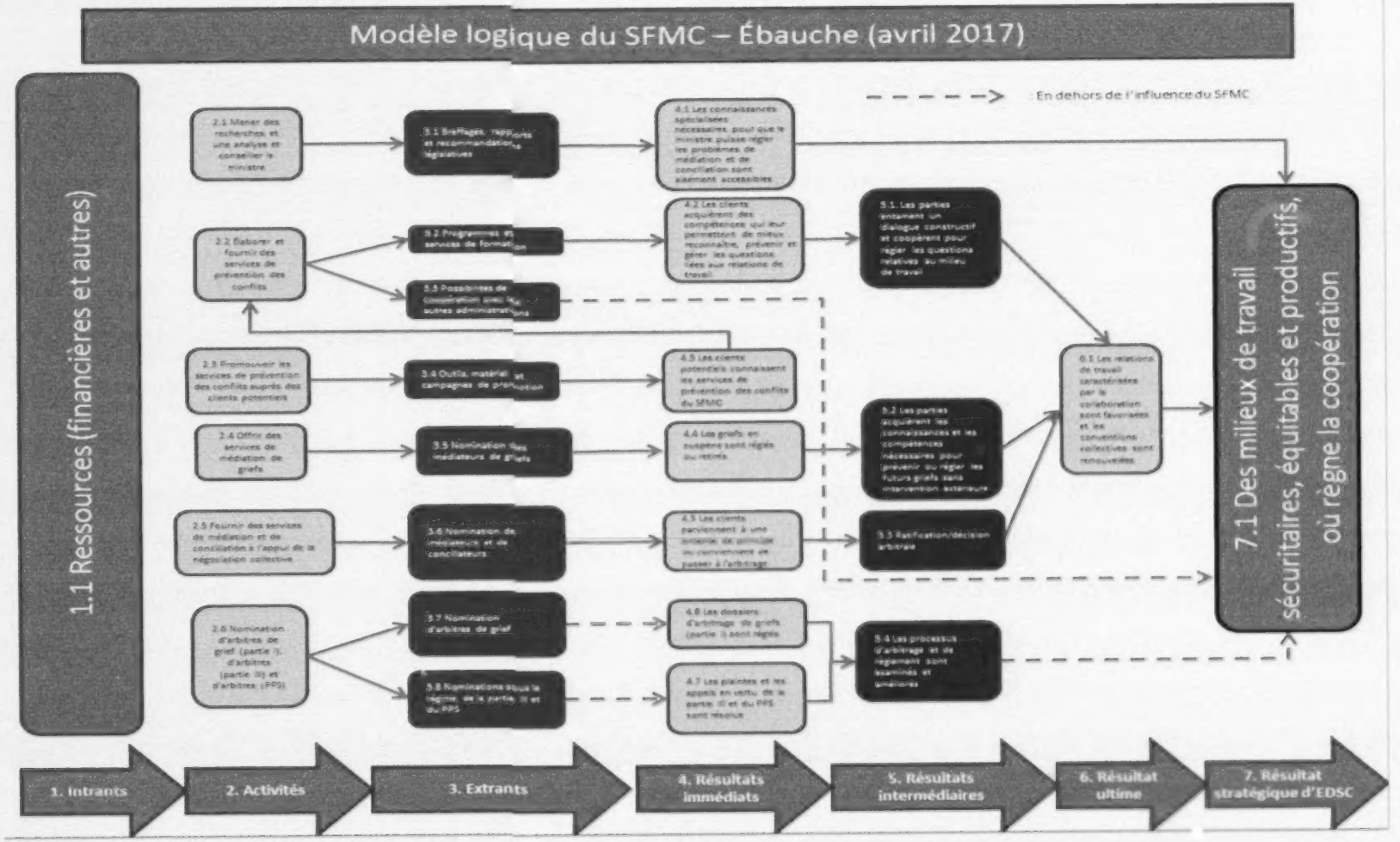
Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+)

Les Services de prévention des conflits visent à favoriser des relations de travail coopératives entre les syndicats et les employeurs. D'après l'examen des données administratives, les renseignements nécessaires à une analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) des services de prévention des conflits ne sont pas disponibles.

---

[32] Dans le présent rapport, le terme « clients » est équivalent aux personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation et, par conséquent, qui ont reçu des services de prévention des conflits. Il n'englobe pas les clients potentiels qui ont peut-être bénéficié des services.

Annexe C : Modèle logique du programme (2017)



Annexe D : Description des services de prévention des conflits et d'amélioration des relations du travail

Ateliers de formation	Facilitation postérieure à la formation	Ateliers publics	Services de facilitation	Médiation de griefs
Le programme offre deux types d'ateliers : Standard (« prêt à l'emploi ») et personnalisé (conçu pour répondre aux besoins particuliers du client) Exemples de sujets d'atelier : • formation en négociations axées sur les intérêts ; • atelier sur les relations par objectif ; • atelier sur l'efficacité du comité ; • atelier sur le traitement des griefs ; • atelier sur les communications ; • dynamique d'équipe et communications ; • atelier sur le respect en milieu de travail ; • atelier sur la situation après les arrêts de travail ; • atelier sur la résolution de problèmes ; • formation conjointe pour le superviseur et le délégué syndical ; • atelier sur la gestion du changement.	La séance de suivi à la formation consiste en une série de séances organisées après un atelier de formation, dont l'objet est de faire en sorte que les participants appliquent à des situations réelles les notions apprises durant la formation. Exemple : Après une formation en négociations axées sur les intérêts, le médiateur/conciliateur organise quelques séances durant lesquelles le client (participants) applique l'approche axée sur les intérêts pour résoudre un problème réel en milieu de travail.	Les ateliers publics sont des séances de style conférence auxquelles peuvent participer toute personne de la communauté des relations de travail. Habituellement, une soixantaine de personnes de partout au pays y participent. Ces ateliers sont souvent organisés en collaboration avec des organisations homologues provinciales. En plus de transmettre des connaissances et de faire acquérir des compétences, nos ateliers publics ont les buts suivants : • réunir des intervenants de la collectivité des relations du travail autour d'un sujet commun ; • créer des conditions optimales pour permettre à ces intervenants de réseauter et de nouer des relations ; • créer des conditions optimales pour qu'ils puissent discuter de préoccupations et de défis ; • créer des conditions optimales pour qu'ils puissent développer une meilleure compréhension des dossiers et enjeux, de la réalité et des perceptions de l'autre partie ; • promouvoir les Services de prévention des conflits. Bien que le principal sujet à ce jour ait été *Les relations de travail et le cycle des négociations*, nous avons récemment tenu un atelier public sur les négociations axées sur les intérêts. Les nouveaux sujets envisagés comprennent les communications et les négociations facilitées.	Les médiateurs et les conciliateurs offrent leur aide aux syndicats et aux employeurs qui ont besoin du soutien d'un tiers neutre pour faciliter les négociations relatives à un différend ou pour assurer la médiation d'un conflit ou différend ou d'une initiative conjointe. Exemple : médiation d'un comité mixte au sujet d'une question qui touche les deux parties.	Les médiateurs et les conciliateurs offrent une aide à la médiation de griefs à la demande des parties. Cela donne aux parties l'occasion de se rencontrer et de tenter de régler des griefs et leurs problèmes sous-jacents avec le soutien d'un tiers neutre.

Remarque : Avant de fournir des services de prévention des conflits, les médiateurs et conciliateurs effectuent une évaluation diagnostique des besoins des clients qui bénéficieraient des services de prévention des conflits ou les ont demandés.